

La politique audiovisuelle européenne :

de l'incantation de l'identité européenne à la défense de la diversité culturelle

Jean-François Polo, Institut d'études politiques (IEP) de Rennes / CRAPE

La question de la place de la culture dans la promotion du projet politique européen a été continue depuis le début de la construction européenne. Mais si chacun s'accordait sur le principe du rôle intégrateur de la culture, la mise en place d'une action commune dans ce domaine, et plus précisément dans l'audiovisuel, a été difficile et a révélé des oppositions entre les différents partenaires européens, soucieux pour certains d'encourager des initiatives communautaires, alors que d'autres considéraient que l'Europe n'était pas compétente en la matière. C'est dans la confrontation entre ces différentes représentations de la finalité d'une action culturelle européenne et des divers obstacles à la mise œuvre d'une telle action que s'est structurée le discours sur les liens entre culture, identité et Europe.

Nous montrerons dans ce texte comment la référence à l'identité a servi de répertoire de légitimation de la politique audiovisuelle à mesure que s'élaboraient les initiatives communautaires dans ce domaine ; cette référence s'est déclinée selon une dialectique unité/diversité culturelle en Europe. Si les évocations du rôle de la culture dans la construction européenne n'ont pas abouti à des mesures concrètes dans l'audiovisuel (I), en revanche, quelques années plus tard, les premiers projets d'action communautaire dans ce domaine se sont appuyés sur la rhétorique culturelle à partir d'une vision moniste d'une identité européenne à construire (II). Mais, la difficulté à définir une telle identité et les vicissitudes de la mise en œuvre d'une politique audiovisuelle européenne ont conduit à l'é-

volution de cette rhétorique à travers un discours privilégiant la notion de la diversité culturelle européenne à protéger et à promouvoir (III).

L'incantation à une identité culturelle européenne

La référence à la dimension culturelle dans la construction européenne est observable dès les premiers discours sur l'Europe. Au-delà de la célèbre citation, certainement apocryphe de Jean Monnet «si c'était à refaire, je recommencerais par la culture¹», on n'imagine pas l'Europe se réaliser sans une base culturelle commune. La volonté de prendre en compte la culture afin de développer une «citoyenneté européenne» et de promouvoir une «identité européenne» s'est progressivement manifestée dans les années 1970, notamment dans les déclarations des chefs d'État et de gouvernement de la CEE. Lors de différents sommets, ils ont rappelé que la construction européenne ne saurait rester qu'une Communauté économique mais qu'elle devrait également prendre davantage en compte les dimensions politique et culturelle de l'Europe. À La Haye en 1969, ils ont déclaré qu'ils voyaient dans l'Europe un «foyer exceptionnel» pour le «développement de la culture», dont il était indispensable d'assurer la «sauvegarde²». La déclaration finale du sommet de Paris, en 1972, contenait des formules telles que «l'expansion économique n'est pas une fin en soi... Une attention particulière sera apportée aux valeurs et biens non matériels³». Cette volon-

té est devenue plus explicite lors du sommet de Copenhague en 1973 avec l'adoption d'une déclaration sur l'identité européenne dans laquelle il était précisé que la culture était l'un des éléments fondamentaux de cette identité⁴. Cette année a marqué un tournant dans l'intention de donner à l'Europe une dimension plus largement politique et culturelle. Les chefs d'État et de Gouvernement décidaient de se concerter en matière de politique étrangère et affirmaient en même temps, «leur volonté de préserver l'héritage commun, la riche variété des cultures nationales, leurs valeurs propres, la démocratie représentative et les droits de l'homme, éléments constitutifs de l'identité européenne⁵». Cette perspective du lien entre identité européenne et culture a été proclamée à différentes reprises, comme en 1975, lors du sommet de Paris. Les chefs d'État et de gouvernement ont confié au Premier ministre belge, L. Tindemans, la tâche de définir le contenu du concept d'Union européenne. Dans son rapport, celui-ci réaffirmait que la culture était susceptible de susciter chez les citoyens européens une conscience plus profonde de leur appartenance et de leur solidarité. Mais, le traité de Rome n'ayant pas inscrit la culture dans les compétences communautaires, ces prises de position des chefs d'État et de Gouvernement sont restées seulement des déclarations de bonnes intentions et n'ont pas été pas suivies d'initiatives concrètes malgré les efforts de Robert Grégoire, fonctionnaire français de la Commission⁶. En effet, au début des années 1970, celui-ci a cherché à initier une action européenne dans le secteur culturel en s'appuyant sur les déclarations des chefs d'État et de gouvernement des États membres, évoquées ci-dessus, pour donner plus de légitimité à ses initiatives⁷. Mais, ses projets se sont heurtés à l'opposition farouche des États et des parlementaires européens libéraux, hostiles à une politique culturelle européenne et à toute forme de «dirigisme artistique⁸». Durant cette période, la problématique culturelle est donc restée floue et peu approfondie. Elle permettait de combiner toutes les conceptions, de manipuler la dialectique unité-diversité, d'évoquer l'identité culturelle européenne et les identités européennes, mais en réalité, la question de la dimension culturelle de la construction européenne est restée à l'état de discours incantatoires.

Les premières actions européennes dans l'audiovisuel et l'affirmation d'une identité européenne à promouvoir

Dans les années 1980, plusieurs facteurs vont permettre de dépasser les discours incantatoires et d'aboutir à l'ébauche de programmes d'action dans l'audiovisuel. D'une part, les nouvelles techniques de diffusion audiovisuelle à l'échelle européenne (par le câble et le satellite) laissent à penser que les technologies peuvent jouer un rôle dans la construction d'une identité européenne. D'autre part, l'identité européenne apparaît comme une ressource rhétorique stratégique pour dénoncer la domination croissante des productions audiovisuelles américaines en Europe. La référence à une «identité culturelle européenne» devient alors plus remarquable que son pendant la «diversité culturelle en Europe». Cela ne signifie pas la disparition de cette dernière proposition, mais la valorisation de l'unité plutôt que la diversité. Après l'enthousiasme des débuts, l'aventure européenne semble stagner. Elle se heurte à la résistance des États soucieux de préserver leur souveraineté et ne progresse que par à coups timides. La perspective de nouveaux moyens de diffusion audiovisuelle délivre l'espoir que bientôt, grâce à la circulation des images européennes, une identité européenne pourrait enfin émerger et contribuer à renforcer le processus d'intégration. Les premières initiatives concrètes de chaînes de télévision pan-européennes (*Eurikon* en 1982 et *Europa TV* en 1984-85) lancées par l'Union européenne de radiodiffusion, ont buté sur des obstacles financiers et juridiques mais ont démontré la possibilité technique de chaînes européennes. Elles ont nourri ainsi l'espoir qu'une identité européenne pourrait être créée par une forme de déterminisme technologique : «Concrètement, en permettant aux ressortissants d'un État membre qui le souhaite de recevoir telles quelles, directement ou par câble, des émissions émanant d'autres pays, il est possible de réaliser une interpénétration culturelle qui contribuera de façon substantielle à l'épanouissement futur de la Communauté européenne en une

<div>84</div> <div>médiamorphoses</div>	dossier
<div>La politique audiovisuelle européenne</div>	<div>Jean-François Polo</div>
<p>authentique communauté. Chaque citoyen aura aisément accès aux idées, informations, opinions, manifestations artistiques et distractions que propose la télévision d'autres pays⁹.</p> <p>Cependant, face aux obstacles évoqués ci-dessus, au peu d'intérêt des téléspectateurs pour des programmes non nationaux et, surtout, à cause de l'hostilité vigoureuse de certains États membres vis-à-vis de toute politique volontariste, l'action communautaire audiovisuelle s'est contentée de mettre en place un «espace audiovisuel européen» de libre circulation des images. En effet, au cours des années 1970 et 1980, les stratégies transnationales de groupes de communication privées se sont heurtées aux États, soucieux de préserver leur monopole de la radiodiffusion. Mais suite à deux arrêts de la Cour de justice européenne (l'arrêt Sacchi en 1974 et l'arrêt Debaue en 1980), le principe de la libre circulation des images a été retenu, les règles du marché intérieur devant alors s'appliquer au secteur de l'audiovisuel. Il était donc devenu nécessaire de définir un cadre juridique européen pour la libre circulation des images. La directive <i>Télévision sans frontières</i>, adoptée difficilement en 1989, établit la réglementation communautaire dans l'audiovisuel en la subordonnant aux principes libéraux du marché, malgré la forte pression des professionnels du cinéma pour intégrer des instruments de promotion des productions européennes (des quotas de diffusion d'œuvres européennes ont toutefois été intégrés, mais dans des dispositions non contraignantes), et malgré les appels maintenus à l'identité européenne, notamment lors des Conseils européens de Rhodes (1988) et de Strasbourg (1989)¹⁰.</p> <p>L'appel à la défense de l'identité culturelle européenne a également été proclamé par les professionnels européens de l'audiovisuel (et relayé à l'intérieur des institutions communautaires) pour sensibiliser les responsables européens vis-à-vis de la domination croissante de l'industrie audiovisuelle américaine en Europe. Au début des années 1980, les initiatives de R. Grégoire reçurent ainsi le soutien de la Commission «culture» du Parlement, des professionnels du cinéma mobilisés pour exiger une action culturelle européenne et surtout de l'action du ministre français de la culture, Jack Lang, qui tentait lui aussi de promouvoir une</p>	<p>action culturelle au niveau européen en s'appuyant notamment sur une rhétorique dénonçant l'impérialisme culturel américain¹¹.</p> <p>Cette stratégie de mobilisation atteint son apogée en 1993 lors des négociations du GATT pendant lesquelles l'Union européenne a adopté une position ferme visant à défendre «l'exception culturelle européenne» sur la base d'une conception d'une identité collective européenne largement modelée sur celle de la nation. Pour Philip Schlesinger, le recours à l'invocation d'une identité européenne a ainsi une fonction idéologique : elle permet à l'europanisation d'être présentée comme un antidote à la menace externe de l'américanisation¹².</p> <h3>L'éloge de la diversité</h3> <p>Dans les années 1990, la référence à l'identité européenne reposant sur une conception essentialiste de la culture européenne s'est affaiblie au profit de l'évocation de la «diversité des cultures en Europe». Ainsi dans le livre vert d'avril 1994, la notion d'identité européenne à protéger a été remplacée par la nécessité de défendre l'audiovisuel comme «vecteur des identités nationales¹³». Désormais, dans la dialectique unité/diversité, l'accent est mis sur la pluralité des cultures en Europe. Tous les textes officiels s'inscrivent dans cette logique et cherche à faire prévaloir la richesse des cultures plutôt que l'unité culturelle européenne. Cette évolution du répertoire peut s'expliquer à la fois par un contexte conjoncturel de crispation nationaliste et par la diffusion d'analyses critiques à l'égard d'une identité culturelle européenne introuvable.</p> <p>La fin des années 1980 se décline sur le mode de la mondialisation. L'effondrement de bloc de l'Est semble consacrer le modèle de la démocratie de marché ; l'explosion des technologies de la communication laisse croire à l'avènement du village planétaire. L'accroissement des échanges internationaux, la montée des flux transnationaux conduisent à ce que certains appellent une perte de sens ou de repères¹⁴. Face à ce brouillage des données internationales, on assiste à une irruption de la société qui se manifeste notamment par la montée en puissance de mouvements nationalistes en Europe. L'accélération de l'intégra-</p>

Jean-François Polo

La politique audiovisuelle européenne

tion européenne à travers les traités de l'Acte unique et de l'Union européenne suscite l'inquiétude à propos d'une possible dilution du référent national dans une Europe qui aurait raison des identités nationales. Le malaise causé par la difficile ratification du traité de Maastricht conforte l'idée de la nécessité de repenser la question de l'identité. Ainsi les années 1990 ont-elles été marquées par un effort de réflexion sur la relation entre intégration européenne et problématique de l'identité. Nombre d'études ont exprimé les plus vives réserves sur le fondement d'une identité européenne et ont rappelé les limites d'une pareille incantation¹⁵. Dès lors, la référence à la diversité est devenue la formulation «politiquement correcte» et prédominante dans les débats relatifs à cette problématique. Même dans le cadre du programme communautaire la «Société de l'information», dont les objectifs culturels n'étaient pas, loin s'en faut, parmi les soucis majeurs, on n'hésitait pas à se parer de cette vertueuse préoccupation¹⁶.

La rhétorique de la diversité a également été conjuguée avec le principe du pluralisme. En effet, la multiplication des opérateurs privés ont conduit les instances européennes à réfléchir sur l'évolution du secteur. Le livre vert *Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur*¹⁷ a abordé ce thème à la fois au nom du marché afin de combattre les situations de monopole et au nom de l'intérêt public afin de maintenir le pluralisme et la diversité. Cependant, la référence à la pluralité a permis, ici aussi, de se draper du sceau de la vertu citoyenne pour mieux faire passer la «pilule néo-libérale»¹⁸.

Ces dernières années, la référence au principe de la diversité culturelle a également pris une autre dimension dans le cadre des négociations internationales sur le commerce (OMC)¹⁹. En effet, pour justifier sa politique culturelle communautaire et le maintien de «l'exception culturelle» vis-à-vis des autorités de l'OMC, les instances communautaires ont développé une argumentation basée sur la promotion de la diversité culturelle²⁰ : «L'Union veillera, pendant les prochaines négociations de l'OMC, à garantir, comme dans le cycle de l'Uruguay, la possibilité pour la Communauté et ses États membres, de préserver et de développer leur capacité à définir et mettre en œuvre leurs politiques culturelles et audiovisuelles pour la préservation

de leur diversité culturelle». Cette stratégie passe par la recherche d'un soutien au-delà de l'Europe, à la fois auprès des organisations internationales et des réseaux professionnels mondiaux qui se structurent peu à peu. Ainsi la «Déclaration universelle sur la diversité culturelle» adopté par l'UNESCO le 2 novembre 2001 ont apporté un surcroît de légitimité aux revendications européennes.

La référence à la défense de la diversité européenne dans la politique audiovisuelle européenne est donc devenu le principe sur lequel repose tout le système d'aide européen, mais également les politiques audiovisuelles nationales des États membres²¹. Toutefois, la diversité culturelle européenne qui ne cesse de s'accroître et de se complexifier avec la nouvelle vague d'intégration européenne reste sous la menace de la dynamique de libéralisation et des stratégies internationales des groupes multimédias.

Notes

¹ Collins (R.), *Broadcasting and Audiovisual Policy in the European Single Market*, London, John Libbey, 1994, p. 81. Malgré ses recherches, l'auteur n'a jamais pu identifier l'authenticité de cette déclaration.

² *Bulletin des Communautés européennes*, 1-1970, point 4.

³ *Ibid.*, 10-1972, point 3.

⁴ *Ibid.*, 12-1973, point 2501.

⁵ Massard-Piérard (F.), «Limites et enjeux d'une politique culturelle pour la Communauté européenne», *Revue du Marché Commun*, 293, janvier 1986, p. 35.

⁶ Cf. Polo (J.-F.), «La construction d'une compétence : la DG X et l'audio-visuel», *Politique européenne*, n°11, automne 2003, p. 9-30.

⁷ Cf. Grégoire (R.), *Vers une Europe de la culture*, Paris, L'Harmattan, 2000.

⁸ *Journal officiel des communautés européennes*, Débat du Parlement européen, séance du 17 janvier 1979, p. 192.

⁹ Commission européenne, *La politique audiovisuelle de la Communauté*. Communication de la Commission transmise au Conseil le 30 avril 1986, Bruxelles, p. 7.

¹⁰ Commission européenne, *La politique de la Communauté européenne pour l'audiovisuel*, Recueil de textes législatifs et politiques, Luxembourg 1990, p. 7-11.

¹¹ Cf. Polo (J.-F.), «La politique cinématographique de Jack Lang : de la réhabilitation des industries culturelles à la proclamation de l'exception culturelle», *Politix*, n°61, 2003, p. 123-150.

¹² Schlesinger (P.), «From cultural defence to political culture : media, politics and collective identity in the European Union», *Media, Culture and Society*, vol. 19, n°3, juillet 1997, p. 373.

¹³ Commission européenne, Livre vert. Options stratégiques pour le renforcement de l'industrie des programmes dans le contexte de la politique audiovisuelle de l'Union européenne, avril 1994, p. 7.

¹⁴ Cf. Laïdi (Z.), *Un monde privé de sens*, Paris, Fayard, 1994 ;

<div>86</div> <div>médiamorphoses</div>	dossier
<div>La politique audiovisuelle européenne</div>	<div>Jean-François Polo</div>
<p>Chagnollaud (J.-P.), <i>Relations internationales contemporaines : un monde en perte de repères</i>, Paris, L'Harmattan, 1997.</p> <p>¹⁵ Cf. Seebacher (J.) dir., <i>L'esprit de l'Europe</i>, Paris, Flammarion, 1993 ; Wolton (D.), <i>La dernière utopie. Naissance de l'Europe démocratique</i>, Paris, Flammarion, 1993 et <i>Éloge du grand public</i>, Paris, Flammarion, 1990 ; Dewandre (N.), Lenoble (J.), <i>L'Europe au soir du siècle : identité et démocratie</i>, Paris, Esprit, 1992 ; Saez (J.-P.), <i>Identité, cultures et territoires</i>, Paris, DDB, 1995 ; Scardigli (V.), <i>L'Europe de la diversité</i>, Paris, CNRS, 1993.</p> <p>¹⁶ Commission européenne, <i>L'Europe et la société de l'information plannétaire</i>, dit «rapport Bangemann», 1994, p. 11.</p> <p>¹⁷ Commission européenne, Livre vert <i>Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Évaluation de la nécessité d'une action</i>, COM(92) 480 final , du 23 décembre 1992.</p>	<p>¹⁸ Cf. Porter (P.), «Broadcasting pluralism and the freedom of expression in France, Germany and Ireland», <i>National identity and Europe</i>, edited by P. Drummond, R. Paterson, J. Willis, London, BFI, 1993, p. 51-70 ; Schlesinger (P.), op. cit., p. 382-386.</p> <p>¹⁹ Cf. Polo (J.-F.), «L'Union européenne et l'exception culturelle dans les négociations commerciales multilatérales», in Petiteville (F), Helly (D.), (dir.), <i>L'Europe et le Monde. La politique internationale de l'Union européenne</i>, Paris, PUF, 2004.</p> <p>²⁰ Déclaration du 26 octobre 1999.</p> <p>²¹ Au-delà de la politique audiovisuelle européenne, le discours sur la diversité culturelle européenne vient aussi à point nommé donner des gages de bonne volonté de la part des institutions communautaires de se rapprocher des citoyens européens. Cf. Commission européenne, <i>Livre Blanc sur la gouvernance européenne</i>, COM(2001) 428 final.</p>